

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح حذف نام پست بانک از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری
قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)
قانون اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۲۹

تاریخ: ۱۳۹۳/۳/۳۱



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

طرح حذف نام بست بانک از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری
قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

تدوین، تنقیح و استخراج:

محمدبرزگر خسروی

بازبینی و نظارت علمی:

محمدهادی توکل‌پور کوخدان

گروه تدوین نظرات و مبانی آرای شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۲۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۳/۳۱

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح حذف نام پست بانک از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی

فهرست مطالب

۲	مقدمه
۳	طرح حذف نام پست بانک از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی
۳	مرحله اول
۵	نظر (مرحله اول) شورای نگهبان
۶	مرحله دوم
۷	نظر (نهایی) شورای نگهبان

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضا را استخراج نموده، و با حفظ اصالت، آنها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

طرح حذف نام پست بانک از فهرست شرکتهای مشمول واگذاری قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

مرحله اول

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۱/۲۷

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۲/۴

ماده واحده - نام پست بانک از فهرست شرکتهای مشمول
واگذاری قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)
قانون اساسی حذف می‌شود.

الف - دیدگاه مغایرت

- از آنجا که در قانون بودجه از محل واگذاری پست بانک برای دولت، کسب درآمد پیش‌بینی شده است، ممانعت از واگذاری آن بر اساس این طرح، سبب تقلیل درآمد و در نتیجه بار مالی برای دولت می‌شود و با توجه به اینکه برای جبران این تقلیل درآمد، محلی پیش‌بینی نشده است (مانند کسب درآمد جدید یا کاهش هزینه)، این طرح مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است. ایراد این ماه در صورتی برطرف می‌شود که به موجب لایحه دولت ارائه شده تا کاهش سقف درآمدی بودجه توسط دولت اصلاح شود.

- با توجه به اینکه در جزء (۲) بند (ج) سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صرفاً هفت بانک مرکزی، ملی، سپه، صنعت و معدن، کشاورزی، مسکن و توسعه صادرات از واگذاریها مستثنی شده‌اند و به پست بانک اشاره‌ای نشده است، مستثنی کردن پست بانک از فهرست شرکتهای مشمول واگذاری قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، بر خلاف سیاستهای کلی مذکور بوده و در نتیجه

این طرح مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

- آنچه مقام معظم رهبری به مجمع واگذار کرده‌اند، «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» (موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) است و "نظارت بر تقنین" مدنظر ایشان نبوده است. بر این اساس شورای نگهبان طبق اصل ۹۴ قانون اساسی از حیث عدم مغایرت با احکام اسلامی و قانون اساسی بر آن نظارت می‌نماید؛ در نتیجه از آنجا که این طرح از جنس تقنین است - و نه اجرا - لذا نظارت بر آن در صلاحیت شورای نگهبان است. همچنین مقام معظم رهبری هیچ‌گاه صلاحیت‌های ذاتی شورای نگهبان را سلب نکرده و حتی در صورتی که ایشان مقوله تقنین را نیز مدنظر داشته‌اند، به معنای سلب صلاحیت از شورای نگهبان نبوده است. شورای نگهبان در خصوص سایر قوانین نیز سیاست‌های کلی نظام را لحاظ می‌کرده است. به عنوان نمونه در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، ازدیاد مدت حبس، خلاف حبس‌زدایی مذکور در سیاست‌های کلی نظام در امور قضائی ابلاغی مقام معظم رهبری دانسته شده است.^۱

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در هنگام بررسی این طرح، لایحه بودجه به تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی نرسیده است و صرفاً در کمیسیون تلفیق از محل این واگذاری، درآمدی برای دولت پیش بینی شده است، لذا این طرح منجر به کاهش درآمدهای دولت نمی‌شود و در نتیجه مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی نمی‌باشد.

- تعیین مصادیق شرکت‌های مشمول واگذاری موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در اختیار دولت است و موافقت نماینده دولت در مجلس با این طرح به معنای موافقت دولت است و به عبارت دیگر ماهیت

۱. مندرج در بند (۱۴) نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۸۰۶۳ مورخه ۱۳۹۱/۶/۲۶ شورای نگهبان.

لایحه نیز یافته است. لذا ایراد بار مالی بر آن وارد نیست.

- کنترل عدم مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری در صلاحیت شورای نگهبان نیست، زیرا مقام معظم رهبری این صلاحیت را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده‌اند.^۱ نظر مقام معظم رهبری این بوده است که بهترین نهاد برای نظارت بر هر مصوبه، نهاد واضح آن است که در این خصوص، مجمع تشخیص مصلحت نظام، اقدام به نظارت می‌کند. همچنین این امر سبب جلوگیری از تعدد نظرات در خصوص موضوع واحد می‌شود.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

این مصوبه به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مغایر با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

نظر (مرحله اول) شورای نگهبان^۲

- مصوبه مغایر سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری^{مدظله العالی} در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی بوده بنابراین خلاف بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۱. طبق نامه مورخه ۱۳۷۷/۱/۱۷ مقام معظم رهبری، وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده است که در راستای اعمال این نظارت، «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۱، در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۲۰ توسط رهبری ابلاغ گردید. طبق ماده ۷ مقررات مزبور، این نظارت در خصوص قوانین برنامه به این صورت است که مجمع موارد مغایرت مصوبات مجلس را به شورای نگهبان اعلام می‌کند و شورای نگهبان بر اساس نظر مجمع، اعمال نظر می‌نماید.

۲. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۶۴۵۵ مورخ ۱۳۹۱/۲/۵ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۲/۱۹
 تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۲/۲۷ و ۱۳۹۱/۳/۳ و ۱۳۹۱/۳/۱۰

ماده واحده- واگذاری سهام شرکت پست بانک طبق قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ ادامه می‌یابد. واگذاری باقیمانده سهام تا سقف هشتاد درصد (۸۰٪) پس از مهلت یاد شده، منوط به تداوم کلیه وظایف و مسئولیت‌های بانک مذکور در ارائه خدمات بانکی در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی توسط این بانک و یا محول شدن آن به حداقل یکی از بانک‌های دولتی است.

الف- دیدگاه مغایرت

- مصوبه حاضر، روند واگذاری پست بانک را کند می‌کند که این امر با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تعارض است. بر اساس این سیاست‌ها، پست بانک باید خصوصی‌سازی شود، اما در این مصوبه تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، حداکثر ۴۹ درصد سهام آن قابل واگذاری است و واگذاری تا سقف ۸۰ درصد^۱ نیز پس از زمان پایان برنامه و با وجود برخی شرایط قابل تحقق است. در نتیجه این ماده همچنان مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۱. طبق بند «ب» ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، «دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون به استثناء راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.» ت

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- این مصوبه برخلاف مصوبه قبلی، واگذاری را به طور کلی نفی نکرده است، بلکه برای واگذاری بیش از ۴۹ درصد و تا ۸۰ درصد شرایطی را بیان داشته است که جهت تضمین ارائه خدمات پستی پست بانک به مناطق کمتر توسعه یافته می باشد؛ زیرا بانک های خصوصی معمولاً به دلیل سوددهی پایین فعالیت در مناطق کمتر توسعه یافته، از ایجاد شعب در این مناطق خودداری می کنند. در نتیجه ایراد قبلی شورای نگهبان در این خصوص مرتفع شده و این ماده با ایرادی مواجه نمی باشد.

ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر (نهایی) شورای نگهبان^۱

طرح حذف نام پست بانک از فهرست شرکت های مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، با توجه به اصلاحات به عمل آمده مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۴۶۸۷۵/۳۰/۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۴۵ - ۸۸۳۲۵ - ۲۱
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir